



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø

Eidsvoll kommune og Bønsmoen skole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Eidsvoll kommune. Temaet for tilsynet er kommunenes arbeid for et trygt og godt skolemiljø (skolemiljø og kommunens internkontroll).

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at alle som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Eidsvoll kommune ikke har internkontroll som sikrer skolens regeletterlevelse på områdene varslingsplikt og undersøkelsesplikt i skolemiljø saker.

Tilsynet viser at Eidsvoll kommune er i gang med å utarbeide system for internkontroll for å sikre at regelverket etterlevs av skoleeier og skolen på skolemiljøområdet. Det er delvis utarbeidet rutiner og prosedyrer som beskriver varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten, og noen av disse er kjente og i bruk i skolen. Kommunen gjennomfører elementer av risiko- og sårbarhetsanalyse på skolemiljøområdet og er nå i gang med å utbedre dette arbeidet. Det er vår vurdering at kommunen er i gang med å bruke resultater fra risiko- og sårbarhetsanalysene til å sette inn tiltak for å sikre regeletterlevelsen på skolemiljøområdet, men det fremstår som at noen tiltak er satt inn helt tilfeldig eller ikke gjennomføres etter planen. Det er også vår vurdering at kommunen ikke systematisk evaluerer om tiltakene virker hensiktsmessig.

Eidsvoll kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens/skolens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Statsforvalteren fatter vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 1. februar 2023.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Eidsvoll kommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Skolemiljø og internkontroll	5
2.1 Rettslige krav	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjons-plikten?	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?	14
2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen?	16
2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev?.....	19
2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad?	20
2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?	22
2.2.7 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?.....	24
2.2.8 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?	25
2.2.9 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	27
2.2.10 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?.....	30
Statsforvalterens reaksjoner	33
2.3 Pålegg om retting.....	33
2.4 Oppfølging av påleggene	33
3 Dokumenter	35

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven (oppl.) § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven og at kommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. oppl. § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Eidsvoll kommune

Eidsvoll kommune har syv barneskoler, to ungdomsskoler og en kombinert barne- og ungdomsskole. I følge GSI per 16. desember 2021 har kommunen 3 308 elever. Kommunen er organisert med kommunedirektør. På oppvekstområdet er den videre organisert med en virksomhetsleder skole, en rådgiver – læringsmiljø og læringsutbytte og pedagogisk rådgiver.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er kommunens internkontroll med varslingsplikten og undersøkelsesplikten i skolemiljø saker.

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

1. alle som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1
2. skolen og skoleeier oppfyller undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Eidsvoll kommune 11. februar 2022. Statsforvalteren har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om

skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Eidsvoll kommune og Bønsmoen skole.

Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og SFO, samt ansatte og ledere i kommunen. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 10. juni 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen/skolen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene og endret noe på våre funn og vurderinger. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2. Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier varsler og undersøker dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

I tilsynet er det et gjennomgående tema om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste. Skolen skal videre sørge for at involverte elever blir hørt.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet.

For at aktivitetsplikten skal være oppfylt, må skolen gjøre det som med rimelighet kan forventes gjennom hele saksforløpet.

Plikten til å varsle

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd. Tidspunktet for når rektor skal bli varslet, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Hvis det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev, skal rektor bli varslet straks, jf. oppl. § 9 A-5. I tillegg skal rektor varsle skoleeier. Dersom mistanken

eller kjennskapen gjelder en i ledelsen på skolen, skal skoleeier straks få direkte varsel, jf. oppl. § 9 A-5.

Det stilles ingen formkrav til varslene. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje.

Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. oppl. § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks, jf. oppl. § 9 A-5.

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte saken. For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. At eleven har rett til å bli hørt i forbindelse med skolemiljø saker, er også forankret i oppl. § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter.

I tilsynet undersøker vi hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å sikre regelletterlevelse, og om tiltakene er tilstrekkelige for å oppnå formålet om å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og rettet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?

Våre observasjoner

Både skoleeier og rektor svarer ja på spørsmålet i RefLex om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. I intervjuer med kommunedirektøren og virksomhetsleder kom det frem at internkontrollsystemet er summen av prosedyrer og rapporteringer i TQM-systemet, andre faste rapporteringer, fortløpende dialog, den årlige rapporteringen, og Moava 1310 der årshjulet og alle gjøremålene ligger. Til sammen gjør dette at kommunen opplever å ha en oversikt over hva som skjer ute i virksomheten, kommer det frem i intervjuene. Kommunedirektøren forteller også at skolemiljø har vært et viktig satsingsområde for kommunen de siste årene.

Risikovurderinger

Kommunen skal vurdere risikoen for svikt og regelverksbrudd og hvilke konsekvenser det kan gi. Formålet med risikovurderingene er at kommunen skal iverksette styringstiltak for å hindre eller redusere eventuell fare for svikt eller regelverksbrudd. Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene.

På spørsmål om kommunen har foretatt risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet, kommer det frem i intervjuer med skoleeier at kommunen tar i bruk flere kilder for å innhente informasjon som brukes i risikovurderinger. Dette er statistikk over aktivitetsplanene på skolene, oversikt over resultater fra Elevundersøkelsen, informasjon fra faste rektormøter, informasjon fra læringsmiljøteamet i kommunen, informasjon fra interne tilsyn og stikkprøver i kommunen, avviksmeldinger, og informasjon fra eksterne tilsyn i egen og andre kommuner.

Kommunen fører egen statistikk over alle aktivitetsplaner som opprettes på skolene. Kommunen fører også oversikt over resultater fra Elevundersøkelsen. Vi har også mottatt et dokument som sammenlikner antall aktivitetsplaner på de ulike skolene i kommunen, opp mot mobbetall fra Elevundersøkelsen. Kommunen skriver at dette gir et godt grunnlag for å kunne etterspørre praksis på den enkelte skole.

Kommunen har en plan for når de skal gjennomføre stikkprøver og interne tilsyn på skolemiljøområdet, og hvilke deler av aktivitetsplikten som skal være tema for tilsynene. Det kommer frem i intervjuer at kommunen bruker informasjon fra statistikken over aktivitetsplaner for å velge hvilke delplikter de skal gjennomføre stikkprøver og interntilsyn på. Valget av hvilke skoler det skal føres tilsyn eller stikkprøve ved, blir gjort gjennom tilfeldig loddtrekning.

I intervjuer med kommunen fikk vi ulike svar angående kommunens arbeid med risikovurderinger. I ett intervju kom det frem at kommunen til nå ikke har jobbet med risikovurderinger. I intervju med virksomhetsleder ble det derimot formidlet at kommunen gjennomfører risikovurderinger fortløpende, men at det ikke er skriftliggjort. Virksomhetsleder forteller at de har en tett dialog på skolekontoret, og at de på ukentlige stabsmøter drøfter statistikken over aktivitetsplaner og annen informasjon som har kommet inn fra skolene. De gjør da også en vurdering av om de mener noe

mangler, og om det eventuelt er noe de bør etterspørre fra skolene. Disse vurderingene tar kommunen også opp med rektorene i rektormøter. Videre blir det sagt i intervjuet at de interne tilsynene gjennomføres som et slags «mini ROS-arbeid» ut fra datagrunnlaget kommunen sitter på. Risikovurdering av kommunens prosedyrer gjøres også i dialog med rektorene, der det drøftes hva som fungerer best for skolenes praksis. Kommunens risikovurderinger er ikke skriftliggjort, og det meste av dette arbeidet gjøres muntlig. Det benyttes likevel samme metodikk som om den skulle vært skriftlig, forteller virksomhetsleder. I intervju sier virksomhetsleder at han ser at en del av dette arbeidet kan skriftliggjøres.

I intervjuer med kommunen kom det frem at virksomheten skal ta for seg minst to områder, og utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse for de to valgte områdene. Dette skal ifølge kommunedirektøren gjennomføres våren 2022. Det kom frem i intervju med skoleeier at et av disse områdene skal være skolemiljø.

Våre vurderinger - Risikovurderinger

Statsforvalteren ser at kommunen tar i bruk flere kilder i sitt arbeid med å hindre eller redusere eventuell fare for svikt eller regelverksbrudd på aktivitetsplikten, og vi er positive til at kommunen tar i bruk flere kilder i dette arbeidet. Vi ser også at kommunen drøfter statistikken og datagrunnlaget de har, men vi kan ikke se hvordan dette gjøres på en systematisk måte. Vi har heller ikke informasjon om de faktiske vurderingene som er blitt gjort. Vi ser at kommunens valg av hvilke skoler som skal være gjenstand for stikkprøver og interntilsyn blir gjort gjennom loddtrekning, og er ikke basert på vurderinger av informasjonen kommunen sitter på. Vår vurdering er at dette bidrar til at kommunens risikovurdering i stor grad blir tilfeldig, og ikke oppfyller kommunelovens krav til systematisk arbeid med internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

Kommunen sier selv at arbeidet som gjøres med risikovurderinger kan gjøres skriftlig, og Statsforvalteren er enig i denne vurderingen. Vår vurdering er at dette er viktig da ansatte i kommunen har ulik oppfatning av om det i det hele tatt blir gjennomført ROS-vurderinger. Kommunen bør sørge for at det er en felles oppfatning og bevissthet om hva risikovurdering er og når det faktisk gjennomføres. Statsforvalteren vurderer videre at det er positivt at virksomheten nå er i gang med å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse for to valgte områder og at et av disse skal være skolemiljø. Vår vurdering er at kommunens arbeid med risikovurdering per i dag ikke er tilstrekkelig tilpasset for å hindre brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Våre observasjoner - Rutiner og prosedyrer

Kommunen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og vurdere i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.

Det kommer frem i intervju med kommunedirektøren at det er virksomhetsleder som har fått delegert ansvaret for å sikre at kommunen utarbeider nødvendige rutiner og prosedyrer på skolemiljøområdet. Virksomhetsleder har videre delegert ansvaret for å følge opp avvikssystemet i arkivsystemet og den daglige kontakten med rektorer, til rådgiver på skolekontoret. Det frem i intervjuer at kommunen opplever å ha rutiner og prosedyrer som er tilstrekkelige for

regeletterlevelse på skolemiljøområdet. Virksomhetsleder presiserer samtidig at det er nødvendig å hele tiden evaluere og videreutvikle prosedyrene.

Eidsvoll kommune har utarbeidet flere rutiner og prosedyrer som berører varslings-, undersøkelses- og dokumentasjonsplikten i skolemiljø saker. I intervjuene kommer det frem at det ikke er forventet at skolene skal lage egne rutiner eller prosedyrer på skolenivå, men virksomhetsleder sier det kan være lokale forhold på en skole som gjør at rektor må presisere nærmere hvordan prosedyren skal gjennomføres. Dette kan for eksempel være hvor de ansatte skal levere et skjema dersom rektor ikke er til stede.

Kommunens «Prosedyre for opplæringsloven § 9A; Elevenes skolemiljø» tar for seg de ulike delene av aktivitetsplikten og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike delpliktene. Når det gjelder varslingsplikten fastslår prosedyren at alle ansatte må varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. På Bønsmoen skole er ansvaret for å motta varslinger i saker som gjelder oppl. § 9 A-4 delegert videre til avdelingslederne. Det står ikke i prosedyren hvem de ansatte skal varsle til dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en eller flere elever. Virksomhetsleder sier imidlertid i intervjuet at det skal varsles til rektor i disse tilfellene. Det står ikke i prosedyren hvem de ansatte skal varsle til dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen på skolen krenker en eller flere elever. Prosedyren tar ikke for seg hva som kan skape mistanke om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, og ikke hvor raskt det skal varsles i ulike saker.

Gjennom svar i RefLex og intervjuene, kommer det frem at ikke alle ansatte på skolen varsler avdelingsleder i saker som gjelder oppl. § 9 A-4. Det kommer videre frem at det ikke er en omforent og felles forståelse for varslingsrutinene dersom de ansatte får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse, krenker en eller flere elever. Det er heller ikke en omforent og felles forståelse i personalet om hva som kan skape mistanke om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvor raskt det skal varsles i ulike saker.

Om varsel til skoleeier i alvorlige saker, står det i prosedyren at rektor skal varsle skoleeier. Videre listes det opp hva som regnes som alvorlige tilfeller. Disse varslene skal sendes til skoleeier i elevens digitale mappe. Når det gjelder varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, står det i prosedyren at rektor har ansvar for å varsle skoleeier umiddelbart. Varselet skal sendes i personalmappen. Det er ikke presisert i prosedyren hvem skoleeier er, eller hvilken person i kommunen rektor skal varsle til. I intervjuene kommer det imidlertid frem at rektor skal varsle virksomhetsleder, og at rektor som regel varsler muntlig over telefon, eller på e-post dersom virksomhetsleder ikke er tilgjengelig. Det kommer frem i intervjuene at det varsles på denne måten for at varslene skal komme raskt frem.

Når det gjelder undersøkelser står det i prosedyren at alle ansatte er ansvarlige for å undersøke hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Her vises det til oppl. § 9 A-4. Skolen skal kalle inn til samarbeidsmøte med foresatte og undersøkelsene skal fylles inn i aktivitetsplanen. Utover dette sier ikke prosedyren hvordan undersøkelsene skal eller kan gjennomføres. Prosedyren konkretiserer ikke nærmere hvem som har ansvaret for at undersøkelsene blir gjennomført, hverken i 9 A-4-saker eller 9 A-5-saker. I intervju med virksomhetsleder kommer det frem at det er rektor som har ansvaret for at

undersøkelser settes i gang når det kommer et varsel eller det er andre grunner til å undersøke en sak. Rektor har videre ansvaret for å undersøke saken hvis ansatte krenker. Dersom det er noen i skolens ledelse som krenker er det kommunen som undersøker saken.

Gjennom intervjuer med kommunen kommer det frem at det er kompetansebygging og erfaringsdeling på rektormøter, i tillegg til de ansattes utdanning, som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige undersøkelser. Det kommer videre frem at undersøkelsene i hovedsak blir gjort gjennom samtaler med eleven og foresatte. Det kommer også frem at kommunen har satt i gang et arbeid på skolene for å gi opplæring i pedagogisk analyse. Kommunen beskriver dette som et systemteoretisk verktøy for å finne opprettholdende faktorer i individsaker og systemsaker.

Prosedyren fastsetter ikke hvem som har ansvar for å undersøke saker på vegne av kommunen. I intervjuer kom det frem at virksomhetsleder og rådgiver på skolekontoret avtaler hvem av dem som skal følge opp hver enkelt sak på kommunenivå. Skoleeier skriver i RefLex at kommunen undersøker saker gjennom samtale med foresatte, eleven og skolen. Eleven blir hørt, fortrinnsvis av en ansatt som eleven har tillit til.

Prosedyren presiserer ikke hvordan hensynet til barnets beste skal bli ivaretatt i varslinger og undersøkelser av skolemiljøsaker.

Skoleeier skriver i RefLex at de ber skolene sørge for at eleven blir hørt, men ser at i kommunens maler for varsel og aktivitetsplan kan det komme tydeligere frem om eleven er hørt og hva elevens mening er.

Ifølge prosedyren skal de ansatte benytte kommunens varslings skjema for å dokumentere varslinger i skolemiljøsaker. Varsel til skoleeier skal dokumenteres i elevmappen eller personalmappen. I intervjuer kommer det frem at Bønsmoen skole ikke bruker kommunens mal for varsling. Skolen har et eget punkt i aktivitetsplanen med dato for varsling til rektor og skoleeier.

Undersøkelser skal dokumenteres i aktivitetsplanen, ifølge prosedyren. Det kommer ikke frem av prosedyren hvordan undersøkelser skal dokumenteres i saker der det ikke opprettes aktivitetsplan. I intervjuene med skoleeier og skolen kommer det frem at det ikke er en felles fremgangsmåte eller omforent forståelse av hvordan undersøkelser skal dokumenteres i slike saker. I intervju med kommunen kommer det frem at de i rektormøter har pratet om at det enten må opprettes en aktivitetsplan der det står at det ikke blir opprettet en aktivitetsplan, eller at det legges et notat i elevmappa. Virksomhetsleder sier at dette kanskje bør være gjenstand for revidering.

På spørsmål om hvordan kommunen sikrer at alle ansatte er kjent med kommunens rutiner og prosedyrer svarer virksomhetsleder at det er rektor som har ansvar for å gjøre de ansatte kjent med nødvendige rutiner og prosedyrer. Dette sikres gjennom tema på månedlige rektormøter. I tillegg sikres det gjennom kommunens årshjul i Moava 1310, som sier at rektorene skal gjøre samtlige ansatte kjent med loven om elevenes skolemiljø innen den 21.08.2021, og viser til oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Prosedyren ligger tilgjengelig for de ansatte i TQM-systemet. Gjennom intervjuer kommer det frem at ikke alle ansatte på skolen er klar over at kommunen har egne prosedyrer for skolemiljø.

På Bønsmoen skole har rektor laget et eget informasjonsskriv i en årlig personalhåndbok for de ansatte, der de ansatte får skriftlig informasjon om oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Alle ansatte må kvittere på at de har lest og forstått innholdet. Det kommer også frem i svarene fra skolen at rektor hvert år informerer sine ansatte om aktivitetsplikten på plandagene før skolestart i august. Rektor har også rutine for å informere ansatte som tilsettes i løpet av skoleåret om aktivitetsplikten, når de starter på skolen. I tillegg har rektor eget møte om varslingsplikten med de som ikke er ansatt på skolen, men som likevel jobber på skolen. Kommunen har sendt inn et dokument med tittelen «Elevens skolemiljø – informasjon om aktivitetsplikten». Dokumentet retter seg mot ansatte på skolen og er datert august 2017. Det kommer ikke frem i noen av svarene fra hverken kommunen eller skolen om dette fremdeles er i bruk.

Kommunens «Prosedyre for skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at eleven har et trygt og godt skolemiljø, opplæringsloven § 9» gir en oversikt over hvordan kommunen innhenter informasjon fra skolene om skolemiljø saker, oversikt over når og hvordan kommunens og skolens prosedyrer og praksis blir evaluert, en oversikt over når rutiner og maler skal revideres etter evalueringen, og når de ansattes kunnskap om rutiner og lovverk skal sikres. Prosedyren viser til at skolen skal ha et forsvarlig system, jf. tidligere oppl. § 13-10.

Kommunens plan for interne tilsyn og stikkkontroller 2021-2022 viser en oversikt over når kommunen skal gjennomføre stikkprøver og tilsyn på ulike skoler, og hvilket tema stikkprøvene og tilsynene skal se nærmere på. Også denne planen viser til at skolen skal ha et forsvarlig system, jf. tidligere oppl. § 13-10.

I intervjuer kommer det frem at kommunens prosedyrer og praksis i 2021 ikke ble evaluert gjennom RefLex slik prosedyren sier. Statsforvalteren har ikke mottatt informasjon eller annen dokumentasjon på at evalueringene er blitt gjennomført på denne måten tidligere. Gjennom dokumentasjonen kommer det frem at de interne tilsynene for våren 2022 er avlyst.

Kommunen har også «Prosedyre for hendelses- og avviksbehandling i kvalitetssystemet». Ansatte skal kunne melde fra om manglende oppfyllelse av et krav, mulig/ potensielle avvik, og de skal kunne komme med forslag til mulige forbedringer i prosedyrer og praksis. Det er TQM-systemet som skal benyttes av de ansatte for å melde fra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd. I intervjuer kommer det frem at alle ansatte på skolen vet at det finnes et system der de kan melde fra om avvik. Det kommer frem at ikke alle er gjort kjent med at de kan melde fra om regelverksbrudd på varslings-, undersøkelses- og dokumentasjonsplikten.

Videre kommer det frem i intervjuer at de fleste ansatte har fått opplæring i hvordan de kan bruke systemet, men dette gjelder ikke for alle ansatte. I intervju med kommunen kommer det frem at det er noen utfordringer med brukerkompetansen på systemet, i tillegg til noen utfordringer når det gjelder tilgjengelighet for alle ansatte i kommunen. Kommunen ser også at de må jobbe med å få ansatte til å registrere avvik, da noen opplever at dette er krevende. Rektor informerer om at TQM er tilgjengelig for alle ansatte, da alle har egne digitale enheter på skolen. Dette gjelder også for fagarbeidere, assistenter og merkantilpersonale.

I tillegg til kommunens skriftlige rutiner og prosedyrer, har kommunen rektormøter jevnlig og en gang i måneden med alle rektorene i kommunen, der skolemiljø og aktivitetsplikten er et fast punkt

på agendaen. I møtene diskuteres ulike problemstillinger knyttet til aktivitetsplikten, kommunens prosedyrer, case som er knyttet til aktivitetsplikten, og andre saker som omhandler skolemiljø og aktivitetsplikten.

Våre vurderinger - Rutiner og prosedyrer

Statsforvalteren ser at kommunen har utarbeidet en prosedyre som beskriver ansvarsområder innenfor aktivitetsplikten, herunder varsling, undersøkelser og dokumentasjon. Prosedyren er tydelig på at de ansatte har en varslingsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I lys av intervjuene er det imidlertid vår vurdering at ikke alle som arbeider på skolen er kjent med hvem de skal varsle til og at dette er delegert til avdelingsleder. Videre ser vi at det er flere elementer ved varslingsplikten som ikke er tydeliggjort i prosedyren, der det heller ikke er etablert en omforent forståelse eller felles praksis. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at varslingsplikten blir ivaretatt.

Når det gjelder rektors plikt til å varsle skoleeier ser vi at det er etablert en omforent og felles forståelse av hvordan dette skal gjøres. Vi vil imidlertid påpeke at praksisen ikke er i samsvar med kommunens skriftlige prosedyre.

Skoleeier må ha gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer. Dette omfatter både at kommunen må ha gjort det tydelig *hvem* som skal gjennomføre undersøkelsene, og at skolen og kommunen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes. Hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, må fastsettes konkret.

Statsforvalteren ser at kommunens prosedyre sier at alle ansatte har ansvaret for å undersøke i saker som gjelder oppl. § 9 A-4. Vi ser videre at kommunens prosedyre ikke fastsetter hvem som har ansvaret for at undersøkelsene blir gjennomført i saker som gjelder oppl. § 9 A-5. Prosedyren utdyper heller ikke hvordan undersøkelsene skal eller kan gjennomføres, bortsett fra at det skal gjennomføres samtaler med eleven og foresatte. Vi mener at samtaler med elev og foresatte ikke vil være tilstrekkelig i alle saker, og vurderer derfor at kommunens prosedyre ikke er egnet for å sikre at undersøkelsesplikten blir ivaretatt.

Vi ser i tillegg at prosedyren ikke presiserer hvordan hensynet til barnets beste skal bli ivaretatt i varslinger og undersøkelser av skolemiljø saker. Vår vurdering er at kommunens prosedyre ikke bidrar til å sikre at barnets beste blir ivaretatt i varslinger og undersøkelser av skolemiljø saker. Vi er også enige med kommunen i at det kan komme tydeligere frem om eleven er hørt og hva elevens mening er.

Forsvarlig dokumentasjon i enkeltsaker innebærer at det må være mulig å se hvilke faglige vurderinger som er gjort, og begrunnelsen for de faglige vurderingene. Dokumentasjonen må være skriftlig og tilpasset formålet med dokumentasjonen. Den må også være i et slikt format at den kan oversendes til Statsforvalteren i forbindelse med eksempelvis skolemiljø sak eller tilsyn.

Ifølge kommunens prosedyre skal varsler dokumenteres ved hjelp av et varslings skjema. Bønsmoen skole dokumenterer varsler i aktivitetsplanen. Skolen har ikke etablert rutiner for hvordan varsler skal dokumenteres i saker der det ikke blir opprettet en aktivitetsplan. Vår

vurdering er at skolen ikke dokumenterer varsler i tråd med skoleeiers rutine og lovens krav i alle skolemiljø saker. Statsforvalteren mener videre at ikke alle undersøkelser kan dokumenteres i aktivitetsplanen da det blant annet kan være elementer i undersøkelsene som inneholder taushetsbelagte opplysninger. Prosedyren ivaretar heller ikke hvordan undersøkelser skal dokumenteres i saker der det ikke blir opprettet en aktivitetsplan. Vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunens prosedyre ikke bidrar til å sikre dokumentasjonsplikten i skolemiljø saker.

Alle som arbeider på skolen skal være kjent med rutinene for varsling, undersøkelse og dokumentasjon. Som tidligere nevnt har skolen på enkelte områder innenfor aktivitetsplikten utarbeidet egne rutiner, som ikke samsvarer med kommunens prosedyre. I kommunens rutiner og prosedyrer kommer det frem at rektor skal gjøre alle ansatte kjent med aktivitetsplikten og kommunens prosedyre for 9 A. Statsforvalteren ser at ansatte på skolen er gjort kjent med skolens rutiner, men at flere av de ansatte ikke er kjent med kommunens prosedyre. Statsforvalteren vurderer derfor at kommunens prosedyre ikke er kjent blant de ansatte.

Statsforvalteren vurderer at kommunens «Prosedyre for skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at eleven har et trygt og godt skolemiljø, opplæringsloven § 9» sammen med kommunens plan for stikkkontroller og interne tilsyn for skoleåret 2021-2022, kan være godt verktøy for å oppfylle deler av kommunens internkontroll. Vi ser imidlertid at flere elementer i prosedyren har blitt utsatt, eller ikke er blitt gjennomført. Vi presiserer at prosedyren i seg selv ikke sikrer at kommunen oppfyller kravet om internkontroll, og at det er viktig at de ulike elementene i prosedyren blir gjennomført. Videre vil vi understreke at dokumentene viser til en gammel paragraf i opplæringsloven. Deler av opplæringsloven § 13-10 ble erstattet av kommuneloven § 25-1 den 01.01.2021. Kommunens prosedyrer og rutiner skal være i henhold til gjeldende krav i regelverket.

Statsforvalteren ser at alle ansatte er gjort kjent med at det finnes et system i kommunen der de kan melde fra om avvik, men at ikke alle er kjent med at de kan melde fra om regelverksbrudd på varslings-, undersøkelses- og dokumentasjonsplikten, og heller ikke hvordan systemet virker.

Statsforvalteren er enig med kommunen i at det er noen utfordringer med brukerkompetansen og tilgjengeligheten på systemet. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har gjort alle de som arbeider på skolen kjent med hvor eller hvordan de skal melde ifra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd.

Våre konklusjoner

Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.

Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?

Våre observasjoner - Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Kommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for svikt, og sette inn forebyggende eller korrigerende styringstiltak for å hindre brudd på regelverket. Dersom det er satt inn styringstiltak for å rette opp praksis som ikke følger regelverket eller for å forebygge fremtidige brudd på regelverket, må kommunen følge opp om tiltakene har fungert og eventuelt vurdere om det er andre tiltak som må settes inn.

Både kommunen og rektor svarer ja på spørsmålet i RefLex om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt. Det kommer frem at kommunen gir skolene tilbakemelding på funn i interne tilsyn og gjennom faste punkter på rektormøter, i tillegg til å følge opp saker med den enkelte rektor og i rektorgruppa.

Kommunen tar i bruk flere informasjonskilder for å avdekke avvik og risiko for avvik. Vi har gitt en nærmere beskrivelse av hvilke kilder til informasjon kommunen tar i bruk og rektormøtene i kommunen under punkt om *Risikovurderinger*.

I RefLex skriver kommunen at «interntilsynet vårt avdekker risiko og hinder for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt», og virksomhetsleder forteller i intervju at de interne tilsynene er det mest omfattende og skriftlige arbeidet som gjøres i forbindelse med å avdekke avvik og risiko for avvik. Statsforvalteren har fått tilsendt skoleeiers tilbakemelding på internt tilsyn ved Bønsmoen skole, som ble gjennomført november 2021 og som handlet om plikten til å varsle skoleeier umiddelbart ved krenkelser fra noen som arbeider ved skolen. Kommunen konkluderer i rapporten med at Bønsmoen skole har kunnskap om og praksis til å sikre at saker som omhandler at ansatte krenker elever blir meldt til skoleeier. Det kommer frem i intervju med kommunen at de gjennom interne tilsyn har funnet manglende regelverksetterlevelse av rutinene. Statsforvalteren har ikke fått tilgang til interne tilsynsrapporter som viser manglende regelletterlevelse på skoleeiers rutiner.

I kommunens prosedyre står det at dersom skoleeier avdekker mangelfull manglende praksis gjennom aktivitetsplaner eller interne tilsyn, skal skoleeier gi skolene veiledning og følge opp i møter med rektor inntil rett praksis er på plass. Skoleeier skal videre sikre kompetanse til alle skoler. Virksomhetsleder sier i intervju at dersom det oppdages avvik eller risiko for avvik, har de en dialog med den rektoren det gjelder og går gjennom hva som kan forbedres. Rektormøtene er også gjenstand for denne oppfølgingen, dersom det kan gjelde flere skoler. Kommunen informerer da om funnene, og har en dialog om flere kjenner seg igjen i dette. Kommunen ber da også om at alle ser nærmere på dette. Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon eller informasjon som viser konkret når eller hvordan denne oppfølgingen er blitt gjennomført etter avdekking av avvik gjennom aktivitetsplaner eller interne tilsyn. Vi har heller ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon som viser resultater av disse styringstiltakene.

I intervjuer kom det frem at prosedyren for forsvarlig system ble laget for tre år siden, som resultat av tilsyn fra Statsforvalteren. Det var også da kommunen startet opp med interne tilsyn.

Våre vurderinger - Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Statsforvalteren vurderer at basert på informasjon i tilsyn fra Statsforvalteren, har Eidsvoll kommune fulgt opp avvik og risiko for avvik gjennom å lage en prosedyre for forsvarlig system, og ved å starte opp med interne tilsyn. Dette kan være egnede styringstiltak. Samtidig ser vi at prosedyren og de interne tilsynene ikke har blitt gjennomført som planlagt, og enkelte deler av prosedyren kan vi ikke se er blitt gjennomført i det hele tatt.

Videre ser vi at kommunen tar i bruk flere kilder for å få oversikt over hvordan skolene oppfyller varslings-, undersøkelses- og dokumentasjonsplikten. Vi ser også at kommunen følger opp avvik og risiko for avvik gjennom veiledning til rektor på den aktuelle skolen, og gjennom drøftinger på rektormøter. Statsforvalteren ser at enkelte diskusjoner har ført til endringer i prosedyrene. Vi savner imidlertid mer konkret informasjon eller dokumentasjon på kommunens oppfølging, og hvilke endringer som er blitt gjort, bakgrunnen for endringene, og hvordan kommunen har fulgt opp om endringene har fungert. Det samme gjelder for rektormøter der det er blitt diskutert problemstilling rundt varslingsplikten og dokumentasjonsplikten. Vi kan ikke se at det ble satt inn styringstiltak basert på disse drøftingene, eller hvordan kommunen har fulgt opp denne informasjonen på en måte som sikrer regelverksetterlevelse.

På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunens arbeid med å avdekke avvik og risiko for avvik, og kommunens arbeid med å følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak ikke blir gjort systematisk og tilpasset kommunens størrelse, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

Våre observasjoner - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Kommunens ledelse skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolene, evaluere og ved behov forbedre internkontrollen. Tiltakene som er iverksatt må evalueres og forbedres der det er nødvendig. Disse prosessene må også være basert på risikovurderinger for å arbeide målrettet der risikoen og behovet er størst.

I «Prosedyre for skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at eleven har et trygt og godt skolemiljø, opplæringsloven § 9», står det at skoleeier gjennomfører en årlig evaluering av kommunens og skolens prosedyrer og praksis i henhold til lovverk og forskrifter. I prosedyren står det at dette gjennomføres i mai gjennom bruk av RefLex, på skoleeier- og skoleledernivå. I intervjuer med kommunen og rektor kommer det frem at dette ikke ble gjennomført i 2021. Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon eller informasjon om at dette er gjennomført på tidligere tidspunkt.

I intervjuene kom det frem at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll på skoleområdet blir evaluert og ved behov forbedret på rektormøtene. Det kommer frem at det nå er 20- 30 prosedyrer som gjelder opplæringsloven. Gjennom intervju kom det frem at det kanskje er ½ - 1 år siden prosedyrene om skoleeiers forsvarlige system og prosedyre for oppl. kap. 9 A ble endret. Det blir også sagt i intervjuene at prosedyren for oppl. kap. 9 A har blitt endret flere ganger opp mot endringer i loven, og etter tilsyn som Statsforvalteren har hatt i Eidsvoll kommune eller

andre kommuner. Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon som viser at kommunen i februar 2020 gjorde endringer i prosedyren, basert på Statsforvalterens tilsyn i Eidsvoll kommune. Prosedyren har også vært gjenstand for evaluering og endring på rektormøte i januar 2022. Det kommer ikke frem av referatet hvilke vurderinger eller endringer som ble gjort.

Våre vurderinger - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Statsforvalteren har merket seg at ifølge kommunens prosedyre skal det årlig gjennomføres en evaluering av om kommunens og skolens prosedyrer og praksis er i henhold til lover og forskrifter. Det er vår oppfatning av at denne evalueringen ikke ble gjennomført i 2021, og vi har ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon på når den sist ble gjennomført.

Videre har vi sett at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll på skoleområdet blir evaluert og ved behov forbedret på rektormøtene. Vi kan imidlertid ikke se en struktur eller systematikk på dette arbeidet. Vår vurdering er derfor at kommunens arbeid med å evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen ikke blir systematisk jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd, men i stor grad blir tilfeldig og hendelsesbasert.

Våre konklusjoner

Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen?

Våre observasjoner

Kravet til varsling innebærer at skolen må ha en fremgangsmåte som sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor må også følge opp at alle som jobber på skolen bruker denne fremgangsmåten i praksis.

Det skal være lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø etter oppl. § 9 A-4 andre ledd første punktum. Mistanke kan oppstå på bakgrunn av observasjoner av eleven, tilbakemeldinger på undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller medelever, eller aktivitet i sosiale medier. At en elev verbalt sier fra at han eller hun opplever mistrivsel på skolen, oppfyller kravet til at den som arbeider på skolen har «kjennskap». Det kan ikke forventes at elever bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper.

Skoleeier har i systemet Moava 1310 en forventning om at rektor skal gjennomgå aktivitetsplikten med de ansatte hvert skoleår. I intervjuene ble det bekreftet at dette ble gjennomført ved oppstart hvert skoleår, herunder ble varslingsplikten gjennomgått med de ansatte. Det går frem at skoleeiers prosedyre, skolens personalhåndbok og presentasjonen som gjennomgås med de ansatte at rektor skal varsles i saker der det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det

trygt og godt, les mer om dette under spørsmål om internkontroll over. Rektor sa i intervjuet at det i samtaler informeres om varslingsplikten til driftstekniker, renholdspersonell og nyansatte.

På spørsmål om alle som arbeider på skolen varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, svarer de fleste ja i RefLex, men i begrunnelsen og i intervjuene blir svarene nyansert. Rektor svarer at det står i prosedyren til skoleeier og skolen at det er hun som skal ta imot varsler når det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, men at dette i realiteten er delegert til avdelingsleder i skolen. Videre ble det sagt at avdelingslederne varsler videre til rektor. Flere bekreftet denne praksisen i intervjuene, mens andre svarte at de varslet til kontaktlærer og at kontaktlærer varslet videre.

Rektor svarer i RefLex at det er lav terskel for å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Det kom videre frem i intervjuene at saker som er opplagte varsles direkte til kontaktlærer eller nærmeste leder, mens tvilssaker ofte ble diskutert med andre kollegaer og i teamet før de blir varslet videre. Det kom frem av svarene i RefLex at noen sier de ikke varslet for hver minste lille ting, særlig ikke der de kjente eleven godt. Videre ble det i intervjuer sagt at småkonflikter først ble forsøkt løst gjennom samtale med foreldrene, men at noen saker også måtte tas videre.

Skoleeier har som nevnt utarbeidet et varslings skjema for skolemiljø saker, og i prosedyren til skoleeier står det at dette skal benyttes. Det kom frem under intervjuene at skjemaet ikke var kjent og i bruk på Bønsmoen skole. Videre ble det sagt at de fleste varsler muntlig i skolemiljø saker, men at det også ble varslet gjennom Teamsreferat og i e-post. Det fremgår av aktivitetsplaner som skolen har sendt at foresatte har varslet skolen om hendelser på e-post.

Det går ikke frem av skoleeiers eller skolens prosedyre hvordan de ansatte skal varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt på skolen krenker en elev. I intervjuet svarte rektor at de ansatte skal varsle avdelingsleder hvis det er fagarbeider eller lærer som krenker, og avdelingslederne skal varsle videre til henne. Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon som viser at rektor er varslet i slike saker. Rektor sa videre at hun skulle varsles dersom det er mistanke om eller kjennskap til at avdelingsleder krenker en elev, og at sakene kunne varsles både muntlig og skriftlig. I RefLex svarer de fleste ja på spørsmål om de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, men flere svarte videre i intervjuene og i RefLex at de ikke hadde erfaring med dette. Andre svarte i intervjuet at de også ville ha rådført seg med andre på teamet eller snakket med den ansatte selv, før de hadde varslet videre til nærmeste leder.

Det er ikke omtalt i skoleeiers eller skolens prosedyre hvordan de ansatte skal gå frem i forbindelse med varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker en elev. Dette ble bekreftet i intervjuene. Virksomhetsleder svarer i intervjuet at rektor skal informere de ansatte om at han kan informeres direkte hvis det er en i skolens ledelse som krenker. I intervjuene og RefLex får vi ulike svar på spørsmål om hvordan de ansatte går frem i praksis og hvem de skal varsle til. Rektor svarer i intervjuet at de ansatte skal varsle direkte til skoleeier i disse tilfellene og at hun tror at de ansatte tenker at det er skolesjefen. Andre svarer i intervjuet at de ville ha varslet rådgiver – læringsmiljø og læringsutbytte. Noen svarer også at de først ville ha tatt kontakt med en i skolens ledelse dersom en annen i ledergruppa sto bak krenkelsen. Det ble også svart at noen ville ha tatt kontakt med verneombudet. Det kom frem i intervjuene at de som arbeider på skolen enten ville

ha ringt eller henvendt seg skriftlig for å varsle til skoleeier, men at det ikke var gitt informasjon om varselet skulle gjøres skriftlig eller muntlig.

Statsforvalteren har mottatt aktivitetsplaner fra skolen. I samtlige mottatte aktivitetsplaner går det frem at rektor er varslet og at ansvarlig for varslene er avdelingsleder. Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon om varslere i saker som ikke fører til aktivitetsplan. Rektor skriver at alle varslere dokumenteres i aktivitetsplan for å sikre at saken blir undersøkt, også de som teoretisk sett ikke fører til aktivitetsplan.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens inntrykk at de som arbeider på skolen noen ganger håndterer saker selv, uten å varsle videre til ledelsen. Statsforvalteren er enig i at noen saker kan løses uten utarbeidelse av aktivitetsplaner. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at det likevel er viktig at de som arbeider på skolen også varslere saker som i seg selv ikke gir grunnlag for utarbeidelse av aktivitetsplaner. Dette for at ledelsen skal kunne ha en helhetlig oversikt, og fange opp elever som ofte og over tid er utsatt for små og store hendelser.

Statsforvalteren har forstått at rektor har delegert mottak av varslere i skolemiljø saker til avdelingsleder, selv om det fremgår at det skal varsles til rektor i skoleeiers prosedyre og skolens personalhåndbok. Det er vår vurdering at rektor kan fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varslere i skolemiljø saker, men det forutsetter at det gjøres kjent for de ansatte på skolen og at det praktiseres i tråd med delegeringen. Det er vårt inntrykk at flere er kjent med at det skal varsles til avdelingsleder i skolemiljø saker på Bønsmoen skole, men ikke alle. Det er derfor vår vurdering at skolen ikke har en felles fremgangsmåte som er kjent og i bruk av alle som arbeider på skolen.

Statsforvalteren understreker at rektor fremdeles har ansvaret for at varslingene håndteres på en forsvarlig måte selv om oppgaven delegeres. Delegeringen må derfor ivareta formålet om at rektor skal ha en overordnet og fullstendig oversikt, samt at informasjonen skal brukes til å følge opp enkeltsaker og i det systematiske arbeidet. Det er vårt inntrykk at rektor er varslet om de saker der det utarbeides aktivitetsplan, men det er vår vurdering at det er en reell fare for at ikke alle varslere kommer frem til rektor når ikke alle ansatte vet at det er avdelingsleder som skal motta varslere i skolemiljø saker.

Statsforvalteren ser at det ikke er utarbeidet egne prosedyrer for hvordan ansatte skal gå frem i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en annen ansatt krenker en elev. I lys av intervjuene er det vår vurdering at heller ikke skolen har en felles fremgangsmåte for varsling i disse sakene. Det er videre vår vurdering at de ansatte ikke i tilstrekkelig grad er gjort kjent med hvem det skal varsles til og hvordan de skal varsle i saker der det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelser av en elev. Det er vårt inntrykk at skolen har hatt få slike saker og derfor har liten erfaring. Statsforvalteren vurderer likevel at skolen må ha en felles fremgangsmåte for fremtidige saker slik at de ansatte vet hvordan de skal handle når saken oppstår.

Statsforvalteren ser at verken skoleeier eller skolen har laget egen prosedyre for varsling i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse er mistenkt for å stå bak krenkelsene. Videre er det vårt inntrykk at skolen ikke har erfaring med slike saker. På bakgrunn av intervju med rektor har Statsforvalteren forstått at skolens fremgangsmåte er at rektor skal

varsles dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en annen i skolens ledelse står bak krenkelse av en eller flere elever. Statsforvalteren vil understreke at oppl. § 9 A-5 ikke skiller mellom rektor og andre i skolens ledelse på dette området, og at alle slike varsler skal gå direkte til skoleeier. I lys av intervjuene er det vår vurdering at heller ikke alle som arbeider på skolen er gjort kjent med at det skal varsles direkte til skoleeier i slike saker. Det er også vår vurdering at det ikke er tilstrekkelig opplyst hvem hos skoleeier de ansatte skal varsle til i kommunen og hvordan det skal varsles. Statsforvalteren vurderer at skoleeier og skolen må ha en felles fremgangsmåte for fremtidige saker slik at de ansatte vet hvordan de skal handle når saken oppstår.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er sannsynliggjort at skolens fremgangsmåte for varsling innebærer at alle som jobber på skolen varsler rektor, eller den som gjennom delegasjon skal motta varsler, ved mistanke om at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Videre er det vår vurdering at skoleeier og skolen ikke har en felles fremgangsmåte for varsling til skoleeier der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt eller i skolens ledelse står bak krenkelsen.

Vår konklusjon

Alle som arbeider på skolen varsler ikke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev?

Våre observasjoner

Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller, jf. oppl. § 9 A-4. Rektor skal også varsle skoleeier i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev, jf. oppl. § 9 A-5. Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.

I kommunens prosedyre står det, som tidligere nevnt, at rektor har ansvar for å varsle skoleeier umiddelbart ved krenkelser fra noen som arbeider ved skolen. Varselet skal sendes i personalmappen. Det står også at rektor har plikt til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, og det er gitt eksempler på hvilke saker dette kan være. Varselet skal sendes i elevenes digitale mappe. Det er for øvrig skoleeiers rutine at alle skolemiljø saker skal sendes til skoleeier uavhengig av alvorlighetsgrad.

I intervjuene med rektor og skoleeier kom det frem at rektor varsler skoleeier i alvorlige tilfeller, og viser videre til kommunens prosedyre for hva som regnes som alvorlige tilfeller. Rektor ga videre eksempel på alvorlig sak som var varslet til skoleeier. Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon på saken det vises til. Videre svarer rektor og skoleeier at rektor i disse sakene varsler virksomhetsleder direkte per telefon, selv om det ikke står i prosedyren. I tillegg ble det sagt at varslene skulle sendes i kopi til rådgiver – læringsmiljø og læringsutbytte.

I saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev kom det frem i intervjuet at hun også varsler virksomhetsleder via telefon i disse sakene, selv om varselet først

går via avdelingslederne. Fremgangsmåten ble også bekreftet av virksomhetsleder skole i intervjuet.

Statsforvalteren har mottatt skolemiljø saker fra skolen. I de fleste aktivitetsplanene går det frem at skoleeier er varslet. Det går ikke frem av noen av sakene om disse er sendt til skoleeier på grunn av sakens alvorlighetsgrad. Det er dokumentert at rektor varsler skoleeier der det er mistanke eller kjennskap til at ansatt på skolen har krenket elev.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at det er utarbeidet en prosedyre for varsling fra rektor til skoleeier i skolemiljø saker som dreier seg om alvorlige tilfeller og i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen står bak krenkelsen. Videre er det vårt inntrykk at rektor er kjent med denne prosedyren. Vi ser imidlertid at det også varsles muntlig eller på e-post i disse sakene og at dette gjøres på bakgrunn av sakens alvor.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeiers prosedyre tilsier at alle saker skal sendes i kopi til skoleeier, uavhengig av sakens alvorlighetsgrad. Det er videre vårt inntrykk at dette gjennomføres i praksis. Vår vurdering er derfor at rektor varsler skoleeier i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt på skolen står bak krenkelsen av en eller flere elever.

Vår konklusjon

Rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad?

Våre observasjoner

Alle som arbeider på skolen skal varsle i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Forarbeidene til oppl. kapittel 9 A viser til at vurderingen av hvor raskt varslingen skal skje må gjøres fra sak til sak, og ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller er det nødvendig å varsle rektor straks, mens i andre saker kan det ventes noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller liknende, (Prop. 57 L (2016-2017) til § 9 A-4). Den enkelte ansatte må vurdere konkret hvor raskt det skal varsles. Tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor, og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. Barnets beste vil være et viktig moment i denne vurderingen.

Det går ikke frem av skoleeiers og skolens prosedyre hvor raskt det skal varsles til rektor i skolemiljø saker. På spørsmål i RefLex om de ansatte alltid varsler rektor så raskt som saken tilsier, når de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, svarer alle ja. I intervjuet svarer rektor at de ansatte skal varsle så raskt som mulig når ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre svarer rektor at hun og ledergruppa har drøftet hvor raskt ulike saker bør varsles, men at temaet ikke har vært drøftet med de ansatte. I RefLex og intervjuene kom det frem at noen ville ha drøftet saken på trinnet og delt erfaringer der, før de hadde varslet videre til avdelingsleder. Andre svarer at de først ville hatt samtale med eleven og kontaktlærer for å finne ut om det er grunnlag for å tenke at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, og for å vurdere alvorlighetsgrad og tiltak. Som nevnt går det frem

av intervjuene at rektor har delegert mottak av varsler til avdelingsleder, men at noen også varsler kontaktlærer. I intervjuer kom det frem at avdelingsleder varsler videre til rektor så raskt som mulig og daglig.

Statsforvalteren har mottatt skolemiljøsaker fra skolen. I de fleste sakene går det frem når avdelingsleder ble varslet i saken og når saken ble varslet videre til rektor, men ikke alle. Det er også eksempler på saker der datoen ikke fremgår og der det har gått åtte dager fra varselet ble mottatt av skolen til rektor ble varslet.

På spørsmål om hvor raskt det skal varsles i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker, får vi i intervjuene ulike svar. I intervjuet svarte rektor at de ansatte skal varsle avdelingsleder hvis det er fagarbeider eller lærer som krenker, og avdelingslederne skal varsle videre til henne umiddelbart. Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon som viser at rektor er varslet i slike saker, men at det ikke er varslet med en gang i disse sakene. Flere bekrefter i intervjuet at de ville varslet straks dersom de har mistanke om eller kjennskap til at det er en ansatt på skolen som krenker en elev, men flere sier at de ikke har erfaring med dette. Andre svarer imidlertid at de først ville ha snakket direkte med den ansatte eller diskutert med kollegaer før de varslet.

I skoleeiers prosedyre går det frem at rektor plikter å varsle skoleeier umiddelbart ved krenkelser fra noen som arbeider ved skolen. Rektor svarer at skolen ikke har hatt så graverende saker at det har vært nødvendig å varsle virksomhetsleder umiddelbart, men legger til at det selvsagt er alvorlig når ansatte krenker. Hun sier videre at hun opplever det vanskelig å kontakte virksomhetsleder uten å starte undersøkelser i saker, slik at hun vet hva saken handler om. Det er dokumentert at det ikke varsles umiddelbart i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelser av elever.

I saker der det er mistanke om at en i ledelsen krenker svarer rektor i intervjuet at dersom de ansatte har mistanke om eller kjennskap til at hun krenker en eller flere elever, skal skoleeier varsles umiddelbart. Det kom frem under intervjuene at flere ville ha varslet skoleeier med en gang dersom de hadde mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenket en elev. I intervjuene kommer det også frem at noen ville tatt en samtale med en annen i skolens ledelse før de hadde varslet skoleeier, og det ble også sagt at noen ikke hadde turt å ta direkte kontakt med skoleeier. Noen ville også ha tatt kontakt med verneombudet.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at skoleeier og skolen ikke har utarbeidet prosedyrer for hvor raskt det skal varsles når det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er videre vårt inntrykk at tidsaspektet i skolemiljøsaker ikke er drøftet i lys av sakens alvorlighetsgrad blant de ansatte. Det er Statsforvalterens inntrykk at flere vet at de skal varsle raskt, men samtidig er det vår oppfatning at flere undersøker saken på egen hånd før de varsler saken videre. Det er også vårt inntrykk at hvem de ansatte varsler til varierer, og dette kan etter vår oppfatning ha innvirkning på hvor raskt rektor mottar varslene. I lys av dette er det vår vurdering at skolen ikke har en felles fremgangsmåte for hvor raskt det skal varsles og at mangel på en felles fremgangsmåte kan føre til at varslet ikke alltid når frem til avdelingsleder, rektor og

skoleeier i tide. Statsforvalteren vil likevel påpeke at det er vårt inntrykk at sakene som regel blir varslet rask mellom avdelingsleder og rektor, men ikke alltid.

Siden det er særlig alvorlig dersom en som jobber på skolen krenker en elev, stiller oppl. § 9 A-5 skjerpede krav til både varsling og tempo i saksgangen. Begrunnelsen for at skoleeier skal varsles er blant annet at de skal ha anledning til å komme tidlig inn som arbeidsgiver i disse sakene. Statsforvalteren ser at skoleeier og skolen ikke har utarbeidet prosedyrer for hvor raskt de ansatte skal varsle rektor og skoleeier i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt eller en i skolens ledelse står bak krenkelsen av eleven. I lys av intervjuene er det vår oppfatning at mange ville ha varslet rektor og skoleeier straks i slike saker, men ikke alle. Statsforvalteren vurderer derfor at det ikke er en kjent og felles fremgangsmåte for hvor raskt det skal varsles i slike saker.

Statsforvalteren ser at skoleeier har utarbeidet prosedyre for at rektor skal varsle umiddelbart i saker der det er mistanke om at en ansatt står bak krenkelsen. Det er, som nevnt, vår oppfatning at rektor varsler skoleeier i saker der det er mistanke eller kjennskap til at ansatte står bak krenkelser av elever. På bakgrunn av dokumentasjon fra skolen er det imidlertid vår vurdering at det ikke varsles raskt nok.

Vår konklusjon

Alle som arbeider på skolen varsler ikke i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.

2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?

Våre observasjoner

Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle, jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd. Dokumentasjonskravet vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for å ta imot varsler. Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene. Varslene kan derfor være skriftlige eller muntlige. Når det varsles muntlig må rektor sørge for at varselet dokumenteres.

Alle svarer ja på spørsmål i RefLex om skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten i skolemiljøsaker. Rektor svarer videre at hun mener at skolens mal for aktivitetsplan ivaretar dette kravet.

På spørsmål om det er bestemt på skolen hvordan det skal varsles svarer rektor at skolens ansatte både kan varsle muntlig og skriftlig. I flere intervjuer ble det bekreftet at det som regel varsles muntlig i skolemiljøsaker. Rektor sier videre i intervjuet at hun skriver et notat om hvem som har varslet og hva varselet handler om. Statsforvalteren har ikke mottatt eksempel på et slikt notat. Videre bekrefter flere i intervjuene at varselet dokumenteres i aktivitetsplanen.

Skoleeier har, som nevnt, utarbeidet et varslingsskjema som skal benyttes av ansatte i skolemiljøsaker. Rektor sier i intervjuet at hun kjenner til at det finnes et varslingsskjema som er utarbeidet av skoleeier. Hun sier videre at hun ikke tror at de ansatte er kjent med varslingsskjemaet. Dette bekreftes i samtlige intervjuer på skolenivå.

Skolen har ikke dokumentert hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten i saker der det ikke utarbeides aktivitetsplaner. I intervjuene får vi ulike svar på hvordan disse sakene dokumenteres.

Rektor svarte i intervjuet at det blir lagd et notat som legges i elevmappe i Websak, men det kom også frem i intervju at varslene oppbevares i notatbok. Statsforvalteren har ikke mottatt eksempler på slike notater.

I skoleeiers prosedyre fremgår det at rektor har plikt til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, og at varselet skal sendes i elevenes digitale mappe. Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon som viser eksempler på varsler som er registrert og arkivert i «Elevens digitale mappe», utover aktivitetsplanen. Som nevnt varsles også skoleeier muntlig per telefon i disse sakene. På spørsmål om hvordan muntlige varsler fra rektor bli dokumentert svarte virksomhetsleder at det blir gitt beskjed til skolen om at det skal opprettes aktivitetsplan med dokumentasjon på undersøkelse og tiltak, og at kopi av aktivitetsplanen sendes til ham og rådgiver – skolemiljø og læringsutbytte. Det ble nevnt at skoleeier også har utarbeidet aktivitetsplaner selv, der ansatte er mistenkt for å stå bak krenkelses. Statsforvalteren har ikke fått dette dokumentert.

I kommunens prosedyre står det at rektor har ansvar for å varsle skoleeier i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at noen som arbeider i skolen står bak krenkelsen. Det går videre frem at varselet skal sendes i personalmappen. Statsforvalteren har ikke fått eksempel på et slikt varsel.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier har utarbeidet varslingsrutiner for dokumentasjon i skolemiljøsaker, herunder har skoleeier utarbeidet et skjema som skal brukes av skolene i skolemiljøsaker som omhandler oppl. § 9 A-4. Det er vår vurdering at aktiv bruk av varslings-skjemaet kan være med på å dokumentere varslene på en hensiktsmessig måte. Det er imidlertid vår oppfatning at skjemaet ikke er kjent og i bruk ved Bønsmoen skole.

Det er vår oppfatning at det i hovedsak varsles muntlig internt på skolen og at tidspunktet for når rektor blir varslet i en skolemiljøsak blir dokumentert ved at det legges inn når det opprettes en aktivitetsplan. Statsforvalteren vil understreke at terskelen for å varsle er når de ansatte fatter mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og ikke først når man vurderer at en sak skal følges opp ved å sette inn tiltak og lage en aktivitetsplan. Vi vurderer likevel at varslene kan dokumenteres i aktivitetsplaner i skolemiljøsaker der det opprettes en slik plan, men forutsetningen er at det nødvendige i varslet alltid blir dokumentert. I lys av dagens praksis er det imidlertid vår oppfatning at varsler som ikke fører til aktivitetsplaner, ikke blir dokumentert slik de skal av skolen. På bakgrunn av det ovennevnte er det Statsforvalterens vurdering at skolens praksis dermed ikke er i tråd med skoleeiers prosedyre om at varslingsskjemaet skal brukes og heller ikke tilstrekkelig i lys av at alle varsler skal dokumenteres og ivaretas i alle skolemiljøsaker, også i saker der det ikke utarbeides aktivitetsplaner.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier både varsles muntlig og gjennom aktivitetsplaner i alvorlige saker. Videre er det vårt inntrykk at det varsles muntlig og via den ansattes personalmappe i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelsen. Det er imidlertid uklart for oss hvilket innhold dette varselet har, og det er vår vurdering at skolens dokumentasjonskrav er for utydelig på dette området.

Tilbakemelding etter foreløpig rapport – Vår vurdering

Rektor skriver i sin tilbakemelding at alle varsler i skolemiljøsaker på skolen legges inn i en aktivitetsplan. Statsforvalteren tolker dette dit hen at også varsler som teoretisk sett etter undersøkelser ikke fører til aktivitetsplan, blir dokumentert ved at varselet allerede er ført inn i aktivitetsplanen. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at praksisen knyttet til dokumentasjon av varsling i skolemiljøsaker, der eleven ikke har det trygt og godt, er i tråd med minimumskravet om skriftlighet i lovverket. Regelverksbruddet opprettholdes for dokumentasjonskravet i saker der det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelsen.

Vår konklusjon

Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

2.2.7 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Våre observasjoner

Kommunens og skolens fremgangsmåte for undersøkelse må sikre at alle saker undersøkes snarest. Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Hensynet til barnets beste er et viktig moment.

Skoleeier har som nevnt gjennom systemet Moava 1310 en forventning om at rektor skal gjennomgå aktivitetsplikten med de ansatte hvert skoleår. Det ble i intervjuene bekreftet at dette ble gjennomført på skolen. I presentasjonen som gjennomgås går det ikke frem hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljøsaker. Videre går det ikke frem av skoleeiers prosedyre eller skolens personalhåndbok, les mer om dette under spørsmål om internkontroll. Det ble likevel sagt at de ansatte i fellestiden var blitt informert om at de skulle undersøke skolemiljøsaker raskt.

Rektor og ansatte svarer ja på spørsmål i RefLex om skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. I intervjuene ble det sagt at det i praksis varierer hvor raskt undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres i skolemiljøsaker, men flere nevnte at det skulle gjennomføres i løpet av fem dager. Det kom også frem at personalet ikke hadde drøftet hvor raskt det skulle undersøkes i ulike type saker, men i noen intervjuer ble det sagt at alvorlighetsgrad var en faktor som kunne spille inn. Blant annet ble det sagt at hendelser der elever ikke kom på skolen, ved fysisk utageringer og der det var mange involvert, hadde høy prioritet og ikke kunne vente.

Det ble sagt i intervjuer at rektor følger opp undersøkelsene gjennom dialog med ledergruppa. Andre var usikre på hvordan rektor fulgte opp, men sa at nærmeste leder purret opp for eksempel tidspunkt for elevsamtaler, dersom dette ikke ble sendt inn. Virksomhetsleder svarte i sitt intervju at rektor fikk beskjed om at undersøkelsene skulle settes i gang umiddelbart når rektor varslet i alvorlige tilfeller.

I skolemiljøsakene som vi har mottatt ser vi at det går mellom 0 og 79 dager fra rektor ble varslet til undersøkelser ble iverksatt. I en sak står det ikke hvor raskt undersøkelsene er satt i gang. Det går videre frem at skolen bruker mellom en dag og en måned på gjennomføring av undersøkelser. Rektor skriver at alle varsler dokumenteres i aktivitetsplan for å sikre at alle saker blir undersøkt.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at hverken kommunen eller skolen har utarbeidet tilstrekkelige fremgangsmåter for hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er heller ikke drøftet eller lagt føringer for hvor raskt de ansatte må handle i saker med ulik alvorlighetsgrad. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige føringer for hvor raskt undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Det er heller ikke vår oppfatning at kommunen forventer at skolen skal utarbeide egne fremgangsmåter som gir utdypende føringer på dette punktet.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skolens ledelse og ansatte vet at de skal undersøke, og flere tror at det skal undersøkes innen fem dager. Det er vår vurdering at svaret som blir gitt i intervjuene underbygger vår oppfatning om at de ansatte ikke i tilstrekkelig grad kjenner til hvor raskt de skal undersøke i saker med ulik alvorlighetsgrad. Vi ser at undersøkelsene iverksettes og gjennomføres raskt i de fleste sakene, men Statsforvalteren har også fått eksempel på saker der det ikke fremgår hvor raskt undersøkelsene er kommet i gang og der det har gått svært lang tid fra rektor er varslet til saken er blitt undersøkt. Skolen har heller ikke dokumentert hvor raskt det undersøkes i saker hvor det ikke blir utarbeidet aktivitetsplaner.

Tilbakemelding etter foreløpig rapport – Vår vurdering

Rektor skriver i sin tilbakemelding at skolen stusser over at det brukt inntil 79 dager fra varsel er gitt rektor til undersøkelser er startet i en skolemiljø sak. Videre skriver rektor at noen undersøkelser tar tid og at foresatte ikke alltid har tid til å møte skolen med en gang. Statsforvalteren vil presisere at i saken vi viser til går det frem av innsendt aktivitetsplan fra skolen at det går 79 dager fra rektor er varslet til saken undersøkes gjennom *møte* med elev, foresatte, kontaktlærer og avdelingsleder. Statsforvalteren forstår at ikke alle foreldre kan møte skolen med en gang etter at saken er varslet til rektor selv om skolen inviterer til det. Skolen har imidlertid en pliktig til å sette i gang og dokumentere andre hensiktsmessige undersøkelser raskt i skolemiljø saker, men kan ikke se at skolen har rutiner og praksis for det. Statsforvalteren legger merke til at rektor skriver at skolen ikke venter med å sette inn tiltak selv om undersøkelser strekker ut i tid. I lys av det nevnte opprettholder Statsforvalteren sin konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen undersøker ikke saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

2.2.8 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?

Våre observasjoner

I skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, skal skolens eller skoleeiers undersøkelse settes i verk straks. Også her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Skolen og skoleeier må undersøke så effektivt og så raskt som mulig.

I skoleeiers system Moava 1310 står lovens ordlyd om aktivitetsplikten i skolemiljø saker gjengitt, herunder at «Undersøkelser og tiltak skal settes i verk straks» i slike saker. For øvrig går det ikke frem av skoleeiers prosedyre hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

Skolens personalhåndbok og presentasjonen som gjennomgås med de ansatte ved oppstart inneholder ikke informasjon om at de skal undersøkes straks i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker.

Kommunens og skolens ansatte og ledere svarer ja på spørsmål i RefLex om skolen/ skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Rektor svarte i intervjuet at det i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, undersøkes saken samme dag som rektor mottar varselet. Det kom frem i intervjuet med virksomhetsleder at han gir rektor beskjed om at undersøkelsene skal settes i gang umiddelbart, når rektor varsler i slike saker. Skolens dokumentasjon viser at det undersøkes straks i slike saker.

Skoleeier svarer i RefLex at det ikke er utarbeidet prosedyrer for saker der en i ledelsen krenker, og skriver videre at når vi mottar et slikt varsel så er vår rutine hos skoleeier at vi undersøker saken straks. Dette bekreftes også av virksomhetsleder i intervjuet. Det kom videre frem av intervjuene at ikke alle vet hvor raskt det undersøkes i saker der en i ledelsen krenker, men at inntrykket er at skoleeier kommer raskt i gang med møter. Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon som viser hvor raskt undersøkelser iverksettes og gjennomføres i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i ledelsen.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at hverken kommunen eller skolen har utarbeidet en tilstrekkelig fremgangsmåte for hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelser av en eller flere elever. Det er vårt inntrykk at skoleeier har mottatt få varsler i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at ansatte i skolen krenker elever. I lys av intervjuene og innsendte saker er det likevel vårt inntrykk at rektor og skoleeier har en felles oppfatning og praksis hva gjelder fremdrift i saker der det er mistanke om at en ansatt krenker og at det undersøkes raskt.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier har mottatt få varsler i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen har krenket en eller flere elever. Selv om vi ikke har mottatt dokumentasjon på hvor rask skoleeier ville ha undersøkt saker i praksis, er det vårt inntrykk at skoleeier ville iverksatt og gjennomført undersøkelser umiddelbart.

På bakgrunn av det ovennevnte er det Statsforvalterens vurdering at undersøkelser i praksis iverksettes og gjennomføres så raskt saken tilsier til tross for at det ikke er dokumentert en tilstrekkelig fremgangsmåte i disse sakene.

Våre konklusjoner

Skolen og skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

2.2.9 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?

Våre observasjoner

Skoleeiers og skolens rutiner for undersøkelser må sikre at alle saker blir tilstrekkelig undersøkt. Rektor må følge opp at de som jobber på skolen undersøker i samsvar med fremgangsmåten, dersom rektor ikke selv undersøker sakene. Skolen og skoleeier må sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må få frem hva som ligger bak elevenes/ elevenes opplevelse. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Retten omfatter alle elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Ansatte og ledere på skolen og i kommunen svarer ja på spørsmål i RefLex, om skolen/ skoleeier gjør undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes. I skoleeiers prosedyre og i intervju med skoleeier kom det frem at rektor har ansvaret for at undersøkelser blir gjennomført, men i flere intervjuer på skolenivå ble det sagt at oppgaven i praksis var delegert. Det ble i intervjuer sagt at avdelingsleder og kontaktlærer gjennomførte undersøkelser i samarbeid, og at avdelingsleder hadde ansvar for at undersøkelsene ble iverksatt og gjennomført. Det ble også sagt at sosiallærer, fagarbeidere og assistenter med god relasjon til eleven kunne bli involvert i denne fasen. I skoleeiers og skolens prosedyre står det at alle ansatte skal undersøke.

Rektor informerte i intervjuet om at undersøkelser handler om å grave litt dypere enn å gjennomføre den første samtalen og at hensikten var å finne ut hva som hadde skjedd. På spørsmål om skolen hadde en felles tilnærming til undersøkelser ble det i intervju sagt at de ansatte hadde fått beskjed om hvem de skal undersøke og hvorfor.

Skolen bruker samtaler for å undersøke hva som skjedd i skolemiljøsaker. Dette ble bekreftet gjennom svarene i RefLex, intervjuene og utvalgte aktivitetsplaner. I intervjuene ble det videre sagt at det blir gjennomført samtaler med eleven som opplevde seg krenket, andre elever som var tett på saken, foreldre, eventuelt kontaktlærer og andre ansatte. I skoleeiers prosedyre står det at foresatte skal kalles inn til møte. Statsforvalteren har fått tilsendt et fåtall notater/ referater fra undersøkende samtaler i de skolemiljøsakene vi har bedt om.

I intervju ble det sagt at skolen også hadde brukt observasjon for å undersøke skolemiljøsaker for enkeltelever. Det ble videre sagt at hensikten med observasjoner var å være i nærheten, gå inn når det skjer episoder og å se på dynamikken og samspillet mellom elever både ute og i klasserommet. Det kom også frem at de ansatte noterte ned observasjonen. Statsforvalteren har fått tilsendt en observasjonsmal for bruk i friminuttene, men ikke eksempel på at den er tatt i bruk. Statsforvalteren har fått tilsendt to notater som viser eksempler på observasjoner i skolemiljøsaker. Skolen skriver at systematiske observasjoner som sosiallærer gjør, ikke er lagt inn i aktivitetsplanene.

Rektor svarte i intervju at det ofte opprettes aktivitetsplan med tiltak, samtidig som de undersøker videre på trinnet. Bønsmoen skole bruker ikke skoleeiers mal for aktivitetsplan, men har utarbeidet en egen mal. Denne malen har felter for bakgrunn for aktivitetsplanen, elevenes uttalelse, hvilke undersøkelser som skal gjennomføres, når det skal undersøkes og hvem som har ansvar.

På spørsmål om skolen har faglig kompetanse til å undersøke saker kom det frem i intervjuet med rektor at ledergruppa har mye faglig kompetanse innenfor pedagogikk, skoleledelse, gjennomføring av samtaler og konflikthåndtering med sårbare barn. Rektor skriver videre at de har mer å lære og at de alltid kan bli bedre. Videre skriver hun at skolen har mer å gå på ved å aktivere flere verktøy satt i system og at de hele tiden ser at de har et utviklingspotensial. Rektor sa videre at de trenger kompetanse for å forstå elever bedre. Hun sa også at ledergruppa har mange faglige samtaler, leser artikler, diskuterer og studerer. På samme spørsmål til skoleeier ga virksomhetsleder uttrykk for at de ansattes utdanning skulle være tilstrekkelig som kompetanse for å undersøke i skolemiljøsaker.

Rektor sa i intervjuet at skolen ønsket seg flere verktøy for undersøkelser, som for eksempel klassetrivsel.no, men at de ikke fikk lov til å bruke denne på grunn av regler knyttet til GDPR. Det kom frem i intervjuene at skolen og skoleeier jobber mye med pedagogisk analyse, men at det krever trening å gjøre dette raskt og godt nok. Videre opplyses det at pedagogisk analyse har vært utviklingsarbeid dette skoleåret, at skolen har brukt året til å øve og at dette vil være del av aktivitetsplanmalen fra høsten av. Statsforvalteren har ikke sett hvordan pedagogisk analyse er brukt i skolemiljøsaker utover dette.

I skolens personalhåndbok står det at skolen er pliktig til å sørge for elevens medvirkning og at de involverte elevene skal bli hørt. Elevens rett til å bli hørt går også frem av skolens presentasjon som gjennomgås med de ansatte ved skolestart og skolens mal for aktivitetsplan. Barnets beste-vurderinger står nevnt som stikkord i presentasjonen, og rektor har beskrevet hvordan barnets beste-vurdering gjøres i notat til elevsakene som Statsforvalteren har fått tilsendt. De fleste svarer ja på spørsmål i RefLex, om elever alltid blir hørt når saker undersøkes. Rektor utdyper videre at skolen har gode rutiner med å involvere eleven slik at de blir hørt, men at det varierer fra sak til sak hvor mange elever det blir snakket med. Hun svarer også at det alltid er et mål at alle involverte skal få fortelle sine historier, slik at saken blir best mulig belyst gjennom individuelle samtaler eller i grupper. I RefLex nevnes det også av andre at det er utfordrende å høre alle involverte elever fordi det iblant er mange elever som har et ønske om å være med i konflikter eller ting som skjer på skolen, å «velge side og «ha en mening». Rektor informerte i intervjuet at det var avdelingsleder som hadde fått ansvaret for at involverte elever blir hørt.

I intervju med skoleeier kom det frem at elevens rett til å bli hørt hadde vært et tema på rektormøtene og at de har snakket om hvordan eleven høres og hvordan få det til. Statsforvalteren har ikke fått referat fra møtet der det fremgår at dette har vært tema i rektormøtene.

Statsforvalteren har fått oversendt skolemiljøsaker fra skolen. Det går frem av dokumentasjonen at skolen har gjort undersøkelser i form av samtaler med involverte og foreldre i flere saker. Ut fra dokumentasjonen i disse sakene kan vi ikke se at det er gjennomført observasjoner av elever, undersøkelser som retter seg mot elevgrupper eller klasser, eller at alle involverte har blitt hørt. Statsforvalteren viser også til et oversendt vedtak om skolemiljø fra oss der undersøkelsesplikten ikke var oppfylt. I saken fremgår det at vi savner en bredere undersøkelse av elevens skolemiljø for å få frem fakta om situasjonen, bakgrunn for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet.

Det kom frem i intervjuene at det er rektor i samråd med skoleeier som behandler skolemiljø saker når det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelser av en eller flere elever. Videre kom det frem at rektor har samtale med den ansatte siden hun har ansvaret for personalsaker, og at avdelingslederne og kontaktlærer kan bli involvert gjennom undersøkelser som retter seg mot elever i disse sakene. Hensikten med undersøkelsene er å finne ut hva som har skjedd og hvordan eleven opplevde dette. Metoden for undersøkelser også i disse sakene, er samtaler med involverte elever, ansatte og foresatte. Videre sier rektor at undersøkelsen kan være en utfordring fordi opplevelsen til eleven ofte står i kontrast til det den voksne opplever. Målet er ikke at man skal være enige, men at det er elevens opplevelse som er det avgjørende.

I saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker svarer skoleeier i RefLex og intervjuer at det ikke er spesifisert i prosedyren, men sier i intervjuet at også disse sakene skal undersøkes. Virksomhetsleder sier videre at det er kompetansebygging og erfaringsdeling som til en viss grad sikrer at det undersøkes. Videre sier skoleeier at disse sakene undersøkes straks gjennom samtaler med foresatte og med skolen, og at de har som standard fremgangsmåte å kalle foresatte inn til møte der de også ønsker at eleven deltar. Skoleeier sier også at elevens stemme er den sentrale i skolemiljø saker, og eleven blir hørt fortrinnsvis av ansatte den har et tillitsforhold til, slik at skolen bistår skoleeier med å høre eleven. Virksomhetsleder sier i intervju at kommunen har få saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker. Statsforvalteren har ikke mottatt saker der det har vært mistanke om at en i skolens ledelse krenker.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at skoleeier har lagd noen prosedyrer for undersøkelse, blant annet at det skal gjennomføres møte med foreldrene og at elever skal høres. Det er vår vurdering at undersøkelsesmetodene som nevnes i prosedyren er snevre, og at skoleeiers føringer bidrar til å snevre inn skolens og kommunens metodebruk i praksis.

Statsforvalteren ser også at skoleeier ikke har lagt føringer for hvordan saker skal undersøkes der det er mistanke om at ansatte krenker elever. Det går heller ikke frem hvem som skal undersøke i saker der en i skolens ledelse er mistenkt for å ha krenket en eller flere elever eller hvordan det skal undersøkes i disse sakene.

Statsforvalteren oppfatter at hensikten med skolens undersøkelser er å finne ut bakgrunnen for elevens opplevelse og bakenforliggende årsaker. Vi vurderer videre at skolens undersøkelsesmetoder som samtaler og møter med involverte elever og foreldre, samt observasjoner er egnede metoder som kan få frem elevens opplevelse, fakta om situasjonen og hva som ligger bak elevens opplevelse, i noen saker. Vi mener også at det er positivt at ledelsen ved skolen tar aktiv del i undersøkelser der det er hensiktsmessig. Statsforvalteren deler skolen og kommunen vurdering om at det er behov for flere verktøy for undersøkelser. Vi oppfatter at skolen vil ta i bruk pedagogisk analyse i undersøkelsesfasen i skolemiljø saker, at personalet øver på å bruke metoden, men at dette ikke er tatt i bruk på tilsynstidspunktet. Vi vurderer at skolen må utvide metodebruken sin der det er behov for det, tilpasse valg av metode på bakgrunn av sakens karakter, og at skoleeier må bidra for å få dette på plass. Særlig gjelder dette saker der klasse- og skolemiljøet er en medvirkende faktor og der utrykgheten bunner i relasjonelle og kontekstuelle forhold i og utenfor skolen, og som påvirker elevens skolemiljø. I lys av kommunenes og skolens

prosedyrer, aktivitetsplaner og vedtak fra Statsforvalteren vurderer vi derfor at undersøkelsesmetodene som skolen bruker i dag ikke alltid er egnede og tilstrekkelige for å få frem bakenforliggende årsaker i sakene.

Det er Statsforvalterens inntrykk at Eidsvoll kommune og Bønsmoen skole er opptatt av at elevene skal høres. Dette fremgår både av intervjuer, rutiner og maler. På bakgrunn av innsendte elevsaker er det likevel vår vurdering at ikke alle involverte elever blir hørt tilstrekkelig. Statsforvalteren ser at rektor har vurdert barnets beste i egne notat. Det er vår oppfatning at vurderingene ofte er gjort i tilknytning til tiltakene som er satt inn og ikke i forbindelse med delpliktene varsle og undersøke.

Statsforvalterens funn viser at rektor, men også andre, kan involveres i undersøkelsesfasen der det er mistanke om at ansatte krenker en eller flere elever. Det er likevel vår vurdering at det ikke er utarbeidet en tilstrekkelig fremgangsmåte for hvordan disse sakene skal undersøkes og at fremgangsmåten som er gjengitt muntlig ikke er gjort kjent i organisasjonen. Det er også vår vurdering at skolens undersøkelse i enkelte saker, ikke er egnet til å få fram bakgrunn for elevens opplevelse og bakenforliggende årsaker.

Hva gjelder saker der det er mistanke om at en leder står bak krenkelsen er det skoleeier som plikter å ha en innarbeidet fremgangsmåte for undersøkelser. Det er vårt inntrykk at skoleeier selv gjør undersøkelser i disse sakene, men at skoleeier også vil involvere skolen i disse undersøkelsen. Det er vår vurdering av skoleeier ikke har utarbeidet en fremgangsmåte for hvordan slike undersøkelser skal foregå i praksis, hvem som skal involveres i undersøkelsene og hvordan elever som er involvert skal høres i saken. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at skoleeier må utarbeide en fremgangsmåte for å undersøke saker der det er mistanke om at ledelsen i skolen krenker en eller flere elever og at denne gjøres kjent i organisasjonen.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier gjennomfører ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

2.2.10 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?

Våre observasjoner

Oppl. § 9 A-4 stiller krav til at aktivitetsplikten skal dokumenteres. Opplæringsloven stiller utover dette ingen formkrav til undersøkelsene. Skolene må likevel ha løsninger og rutiner for hvordan undersøkelsene dokumenteres, enten gjennom føringer fra skoleeier, eller på den enkelte skole.

I skoleeiers *Prosedyre for Opplæringsloven § 9A; Elevens skolemiljø* står det at «Undersøkelsen fylles inn i Aktivitetsplan». Videre fremgår det at alle ansatte har ansvar for at dette blir gjort. Det står også at aktivitetsplanen skal lagres i elevenes digitale mappe. Dette ble også bekreftet av virksomhetsleder i intervjuet.

De fleste svarer ja på spørsmål i RefLex, om skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Flere utdypet svaret med at skolen dokumenterer undersøkelser i aktivitetsplanene og at skolen ikke har system utover dette.

Det kom frem i intervjuet med rektor at det ikke er lagt føringer for hvordan de ansatte skal dokumentere når de gjennomfører elevsamtaler i undersøkelsesfasen i skolemiljø saker. Rektor sa i intervjuet at skolen har utarbeidet en mal for elevsamtaler. Malen er primært utarbeidet for bruk i utviklingssamtaler, men den kan også brukes i forbindelse med undersøkelser i skolemiljø saker for å sikre samtalens innhold og struktur. Statsforvalteren har fått oversendt malen, men vi har ikke sett eksempler på at denne er tatt i bruk i undersøkelsene i skolemiljø saker.

Flere nevnte i RefLex og intervjuer at de noterte/ skrev referat fra møter med foreldre, elevsamtaler, telefonsamtaler og observasjoner i egen bok, og at notatene ble oppbevart i denne eller på fellesområdet. I noen saker ble det sendt anonymisert e-post til avdelingsleder om resultater av undersøkelser, men det var usikkerhet knyttet til hvordan disse ble oppbevart. I intervjuer kom det frem at noen mente at elevsamtaler skulle inn i elevmappene, men at disse i realiteten ble arkivert i perm og låst inn i et skap. Det ble uttrykt usikkerhet om hvordan disse skulle tas vare på videre og hvem som skulle ha hovedansvar for lagringen. Det var også ønskelig med et trygt sted for lagring.

Statsforvalteren har i et fåtall av sakene fått tilsendt notater/ referater/ observasjoner fra undersøkelser utover det som legges inn i aktivitetsplanen. Det kom frem under intervjuene at undersøkelser rettet mot andre involverte i skolemiljø saker ikke er dokumentert i aktivitetsplanene til eleven som opplever seg krenket. Statsforvalteren har i liten grad fått oversendt dokumentasjon knyttet til undersøkelser rettet mot andre involverte i skolemiljø sakene.

Rektor sier at hun opplever skolens praksis i grenseland og at skolen mangler verktøy for hvordan de skal dokumentere på en forsvarlig måte. Videre sa hun at lærerne ikke har tilgang til å lagre i arkivsystemet, og at de heller ikke har lesetilgang.

I saker der det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt eller en i ledelsen står bak krenkelsen svarer skoleeier i RefLex at det er en del av dokumentasjonskravet i malen for aktivitetsplanen at undersøkelser skal dokumenteres. Det er ikke lagt dokumentasjonskrav utover dette i disse sakene.

Skoleeier svarer videre at de ser at det også kan dokumenteres i varslet «i form av hva vi tenker å foreta oss av undersøkelser både på skole- og skoleeiernivå». Det kom frem i intervju med skoleeier og rektor at samtaler med ansatte skal legges i personalmappa, og at aktivitetsplaner skal i elevmappa. Statsforvalteren har ikke mottatt referater fra samtaler med ansatte, hverken fra skoleeier eller skolen.

På spørsmål om hvordan undersøkelser skal dokumenteres når det ikke opprettes aktivitetsplan, svarer skoleeier i intervjuet at det ikke er opprettet rutiner konkret for dette. Videre svarer skoleeier at de har pratet om at det som et minimum lagres et notat som legges på elevmappa. Skoleeier sa også at dette kanskje er gjenstand for revidering.

Statsforvalteren har i dette tilsynet ikke mottatt saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse står bak krenkelser av elever. Skoleeier sier i intervju at også disse sakene skal undersøkes, og nedfelles i aktivitetsplanene.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens inntrykk at prosedyren er at skolen skal dokumentere undersøkelser i aktivitetsplanen og at denne skal arkiveres. I aktivitetsplanen dokumenteres noe under punktene «bakgrunn for aktivitetsplanen» og «elevens uttalelse», men det er vår vurdering at undersøkelsene ikke kommer godt nok frem, og at dokumentasjonen på hva undersøkelsene har resultert i er for knappe til å oppfylle formålet med dokumentasjonsplikten.

Statsforvalteren er enig i at ikke alt som fremgår av undersøkelsene skolen gjør, er egnet til å stå i elevens aktivitetsplan. Skoleeier og skolen må likevel sikre at det i tilstrekkelig grad dokumenteres hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten, og at disse opplysningene oppbevares på en forsvarlig måte. Dette gjelder for eksempel undersøkelser som retter seg mot andre involverte i saken, og saker der undersøkelser ikke fører til aktivitetsplan. Det er vårt inntrykk at undersøkelser også dokumenteres utover aktivitetsplaner, men Statsforvalteren har ikke fått tilgang til disse. Det er også vårt inntrykk at notater og observasjoner i stor grad er oppbevart av den enkelte ansatte i skolen.

Det er Statsforvalterens inntrykk at kommunens arkivsystem bare delvis benyttes til dokumentasjon i skolemiljøsaker. Videre er det vårt inntrykk at arkivsystemet ikke er gjort tilgjengelig for alle som har roller i skolemiljøsaker på skolen, og derfor i liten grad er i bruk av de ansatte som har en aktiv rolle i undersøkelsesfasen i skolemiljøsaker. Det er vårt inntrykk at fremgangsmåten for å oppbevare undersøkelser som elevsamtaler og observasjoner er vanskelig tilgjengelig for de ansatte, og at faren for at det ikke dokumenteres godt nok og oppbevares godt nok er til stede.

Statsforvalteren har som nevnt ikke fått tilgang til dokumentasjon som viser hvordan skoleeier dokumenterer undersøkelser i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at noen i ledelsen står bak krenkelser. Selv om skoleeier har hatt få slike saker, må det likevel utarbeides en tilstrekkelig fremgangsmåte for dokumentasjon av undersøkelser som er kjent og i bruk av ansatte og ledere i organisasjonen, se også punkt om internkontroll.

I lys av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at skolene og skoleeier ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Statsforvalterens reaksjoner

2.3 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi fatter derfor et vedtak hvor vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Eidsvoll kommune må sikre at alle som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1
2. Eidsvoll kommune må sikre at skolen og skoleeier oppfyller undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

Eidsvoll kommune må i den forbindelse se til at:

- Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.
- Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.
- Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og undersøkelsesplikten ikke blir oppfylt.
- Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
- Alle som arbeider på skolen varsler ikke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
- Alle som arbeider på skolen varsler ikke i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
- Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- Skolen undersøker ikke saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen og skoleeier gjennomfører ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- Skolen og skoleeier dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Kommunen har rett til å uttale seg før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Kommunen kan uttale seg om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom kommunen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

2.4 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for innsending er 1. februar 2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 1. september 2022

Vibeke Holm, tilsynsleder

Morten Strand

Tonje Lekhal

Astrid M. Moe

3 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Prosedyre skoleeiers forsvarlige system
- Prosedyre for hendelses- og avviksbehandling i kvalitetssystemet
- Gjøremål fra Moava 1310 – Eidsvoll kommune – 2021-2022
- Plan for 2021-2022: Skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at eleven har et trygt og godt skolemiljø, opplæringsloven §9
- Prosedyre Opplæringsloven § 9A; Elevenes skolemiljø
- Elevenes skolemiljø – Informasjon om aktivitetsplikten
- Varslings skjema – trygt og godt skolemiljø – mal
- Aktivitetsplan kap. 9A – mal
- Mobbetall og aktivitetsplaner – powerpointpresentasjon
- Statistikk over aktivitetsplaner og mobbetall 2021-2022
- Vedlegg – datagrunnlag for analyse – rektorutvikling – 11. januar 2022
- Referat fra rektormøter
- Notater fra rektormøter
- Henvendelse til rektorer vedrørende praksisfremlegg
- Stillingsannonse
- E-postkorrespondanse vedrørende undersøkelse av klagesak til skoleier
- Tilbakemelding – tilsyn – Bønsmoen skole
- Læringsmiljø
- Læringsmiljøteam – innkallinger og notater
- Bønsmoen skole 2021-22. «Slik vil vi ha det på Bønsmoen» Personalutgave
- Elevene sitt skolemiljø – Skjema for observasjon i friminutt - mal
- Elevsamtaler ved Bønsmoen skole - mal
- Aktivitetsplikten – powepointpresentasjon
- Utvalgte skolemiljø saker

Følgende dokumenter ble ettersendt fra kommunen/ skolen etter foreløpig tilsynsrapport:

- Tilbakemelding til statsforvalter
- Notat – observasjoner januar 2022
- Notat – Hendelse klasserom april 2022
- Eksempel på elevsamtaler mars 2022
- Eksempel på aktivitetsplan

Nettkilder:

- Organisasjonskart- Eidsvoll kommune
- Delegeringsreglement